



TITLE:

ウガンダの分権化と貧困削減 --ドナーの視座の制約

AUTHOR(S):

笹岡, 雄一

CITATION:

笹岡, 雄一. ウガンダの分権化と貧困削減 --ドナーの視座の制約. 地域研究 2009, 9(1): 208-229

ISSUE DATE:

2009-03-31

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/251272>

RIGHT:

©地域研究コンソーシアム『地域研究』編集委員会 2009

ウガンダの分権化と貧困削減

——ドナーの視座の制約

はじめに

ウガンダは東アフリカの内陸部に位置する目立たない国であるが、一九九〇年代の開発協力の世界においては、「希望の星（オルブライト米国国務長官、一九九七）」と呼ばれていた。内戦からの復興過程にあったとはいえ、当時の経済成長率六パーセントという数字はサブサハラアフリカ（以下「アフリカ」）では希少であったので、IMF世界銀行をはじめ国際金融機関、国連機関や二国間政府援助機関（以下、「ドナー」と総称）から大きな賞賛を浴びていた。



笹岡雄一

また、ウガンダは政府の規模を縮減する公共セクター改革にも成功し、一九九七年に途上国で最初に貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy: PRS）を作成したが、そのオーナーシップぶりでも評価された。さらに、好調な成長率を反映した所得貧困の低下、HIV／AIDsの早期対策、初等教育普遍化政策（Universal Primary Education: UPE）の導入による就学児童数の拡大などを達成した。他方、こうした社会経済的な成功とは対照的に、政治形態においては二〇〇六年までは「無政党政治（no party politics）」と形容された、NRM（National Resistance Movement：二〇〇一年からはムーブメントと呼ばれた）と称される唯一の政治勢力の統治が続き、国民の政治的権利は抑制さ

れた。

ウガンダの分権化政策は、九〇年代のアフリカ諸国の政策のなかでもとくに注目された。ウガンダは南アフリカとともに域内で最も急進的かつ本格的な分権化を進めた国であったからである。本格的な稼働期間は一九九七年から二〇〇六年までの一〇年間のプロセスである。^{*1}分権化はPRSと同様、ウガンダ政府の内発的なイニシアティブにより実施されてきたが、ドナー側も積極的に支援した。分権化の目標に関する政府の公式のスタンスは、地方におけるサービス・デリバリー体制の構築による貧困削減と民主化の促進であった (MoFPED 2000)。ウガンダの分権化に対する国際社会の論調も当初は歓迎ムードが強く、「いかなる国の権限委譲 (devolution) 政策よりも最もラディカルな政策」と評された (Mitchinson 2003)。ただし、本格稼働から一〇年が経過し、さまざまな問題も露呈した。「アフリカ民主主義の制度として地方政府 (LC/RC、後述) を創設するという当初の考え方が後退した」のではという見方もある (斉藤 2007)。

本稿ではウガンダの分権化について大きく二つの課題を検討したい。第一の課題は、手段としての分権化と貧困削減の関係である。低所得国の分権化政策の目的や動機についての先行研究は多いが、貧困削減効果の研究は少ない (Jütting et al. 2004; Steiner 2007)。貧困削減にはさま

ざまな政策、改革が一体的に作用する必要がある、分権化政策だけで効果を測定することは一般的に困難だからである。一九カ国を対象としたOECD開発センターのユッティング (Jütting et al. 2004) らの研究は、分権化の貧困削減への貢献度は総じて「やや否定的」か「否定的」とした。しかし、この見解自体、貧困削減の多面的な要因、長期の準備期間の必要性を考慮すると暫定的な評価という感が否めない。ウガンダを研究したステイナー (Steiner 2007) は分権化の貧困削減効果は三つのルートを通じて実現するという。それは、公共的な意思決定過程への参加 (Crook and Manor 1998)、公共サービスの効率性の向上 (World Bank 2001)、および紛争解決能力の形成 (Crook and Sverrisson 2001) である。ウガンダの分権化は当初これらのルートそれぞれで高い評価を得ていたが、ステイナーは実際にはそのとおり機能しなかったと論じている。本稿では開発援助を通じての分権化と貧困削減の関係を理論的に考察し、分権化のプロセスが集権性を伴っていたこと、その意味で貧困削減は分権化とは直結しない現象であったことを論じる。

第二の課題は、ウガンダの分権化の政策動機を総合的に把握する必要性である。もしウガンダ側の動機が公式に表明された立場だけであったなら、第一の課題を検討すれば全体像をみることができる。しかし、残念ながら、ウガン

ダ側に隠れた動機が存在したならば、第一の課題だけでは分権化の意味を汲み取れないだろう。一般に低所得国にとって分権化が何であったのかを問うことは、公式の政策やプログラムの検証を通じても解明できないことが多い。

また、一〇年という期間が経過することによって分権化のプロセスに変化がうまれることもある。もしドナーが看取していないウガンダ側の動機が存在したとすれば、それは開発を進めるにあたってのドナーの視座の制約を意味するものになる。筆者はこの面について動機に変化があったとの観点から論じる。

本稿では、ウガンダの分権化と貧困削減の関係、分権化の政策動機という二つの課題を検討することで、同国の分権化のダイナミズムの全貌に近接できると考えた。それは政策決定者ないしは権力エリートとドナーの間の関係を想像すれば、ある程度予測できたゲームと捉えることもできる。以下の構成としては、第I章で一九九七年を中心としたウガンダの分権化政策やPRSの経緯を説明し、そのなかでドナーが果たした役割について解説する。第II章では第I章の論述に立脚してウガンダの貧困削減と分権化の関係について考察する。ここで第一の課題である分権化政策の貧困削減に対する寄与の可能性を論じる。第三章では第二の課題として一〇年の間にウガンダ側の分権化をめぐる動機に変化があったのかについて検討する。ここでは、分

権化は行政レベルに留まらず、政治レベルから広く捉える必要がある。最後に、「おわりに」ではウガンダの分権化とは何を意味するものであったのか、暫定的な結論を述べることにしたい。

I 中央から地方へ

1 一九九七年の軌跡

一九九七年のウガンダでは財務計画省によって担われた多くの政策改革が並行して進展した。貧困撲滅行動計画(Poverty Eradication Action Plan: PEAP)というウガンダ版PRSの作成が着手されたのもこの年であった。筆者もこの打ち合わせ会議に参加したことがあるが、ウガンダ人が中心になって構成される一〇名あまりのチームが作業した。国際社会で途上国全体に対するPRSの作成が討議されたのは、九九年のIMF世界銀行の合同委員会であるので、ウガンダではその二年前からオーナードシップをもったプロセスが始まっていたことになる。PEAPはIMF世界銀行のPRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)進捗状況報告書においても「参加型貧困調査などで最も綿密な検討が行われたと評価されている」(MoFPED 2001)。ま

た、PEAPは地方分権を貧困削減のための重要政策項目のひとつにあげており、その改訂版は憲法を引用して「ウガンダの民主主義は分権化の文脈のなかで追求される」ことを確認している (MoPED 2000: 108)。

ウガンダにおいてPEAP策定が急がれた理由は、ムセベニが九六年にはじめて公開の大統領選に参加したことと、そこでUPE政策を公約したことであった。九六年末は、世界銀行をはじめ多くのドナーの協力を得て「全国道路一〇カ年整備計画」が形成され始めた時期であった。筆者が世界銀行の常駐代表に着任挨拶をした際、同代表は来年度の予算は重点セクター全般の拡充と道路で手一杯であり、さらにUPEを行う余裕はないと述べていた。他方、初等教育については国際金融機関と政府の間でまったく合意がとれていなかった (Piron with Norton 2004: 16)。九六年十一月にバリで開催された援助国会合で教育大臣はUPEを実施したい旨説明したが、計画はまだ初歩的な段階で、ドナーの反応も芳しくなかった。ところが、九七年になってムセベニ大統領はUPEをただちに実施する旨のラジオ演説を行うのである。

教育を支援していたドナーにはUPEによる初等教育の質の低下を懸念する声があった。英国は、初等教育ではなく、中等教育に対する支援を行っていた。米国の国際開発庁は小学校教員、校長に対するスキルアップの支援を行っ

ていたが、未訓練教師の比率の高さに困惑していた。教員の資格は初等教員養成学校卒であったが、実際は小学校卒の教員が多く、彼らは無資格教員と呼ばれていた。こうした懐疑的なドナーの対応を変えるために、ウガンダ財務計画省はPEAPにもとづく中長期的な優先セクターを明示し、自分達の努力の姿勢を示す必要があった。ムセベニ大統領は機会あるごとに、ウガンダで優先されるのは道路と初等教育だと説明した (Piron with Norton 2004: 18)。こうした状況で、ドナーで真っ先に対応を変えたのは英国であった。英国は中等支援プログラムを終了させ、初等教育に対応することを決定した。英国政府はムセベニ支援を強化するとともに、ドナーの内部で新しいタイプの援助様態 (aid modality) を推進する機会を得たいと考えたのである。

一九九七年二月にUPE政策が公式発表されると、英国は教育のセクター・プログラムの実施をウガンダ政府および他のドナーに対して呼びかけた。セクター・プログラムというのは個別のプロジェクトを超えたセクター全体に対する開発戦略と投資計画のことである。そして、地方の貧困削減のニーズに応えるコンポーネントとしてバスケットファンドという新しい援助モダリティを提唱した。これは初等教育の教室建設を対象とし、School Fundと呼ばれた。英国はオランダ、アイルランドなど北欧ドナーに参加を呼びかけたが、彼らは地域拠点 (Area Based) アプロー

チという多セクターの事業を地方で展開しており、単一のセクター基金には消極的であった。北欧諸国は従来から多国間債務基金 (Multilateral Debt Fund: MDF) によってウガンダの債務の利子払いを代行していた。それが九九年のケルン・サミットによって最終合意された重債務貧困国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 救済措置の導入によって不必要となることから、MDFを原資に地方開発を支える基金を作ろうと議論していたのである。

一九九七年に開始された、もうひとつの重要な改革が分権化政策である。九二年から政策実施の準備過程に入り、地方政府省にデンマークの支援で分権化事務局が設置され、九五年に発布された憲法には分権化の規定が盛り込まれた。「国家目標および国家政策の根本原理」のII-iiiは、「国家は人びとが最良に運営し、彼らの業務を遂行する適切なレベルに政府の機能と権限を分権化および権限委譲する原則によって指針を与えられている」と述べている。

九七年に発布された地方政府法 (Local Government Act) には政治的、行政的および財政的分権化が規定された。同年の一〇月九日の独立記念日の演説でムセベニ大統領は、分権化によって中央政府から地方政府に移転された予算に草の根レベルの人びとがアクセスし、準郡 (sub-county) レベルの歳入の六五パーセントが地元で使える、地方政府が中央政府に相談なく計画、財政、案件の優先順位を決定

できると語った (President Speech, *New Vision*, Oct. 10, 1997)。他方、中央政府の役割は、国家政策の実施、国家的基準の確保、よい統治、腐敗と職権乱用の阻止、検査、モニタリングおよび地方政府に対する技術支援に限定されたとした。

一九九三年から中央政府から地方政府に交付されたグラントには、条件付き (conditional)、無条件 (unconditional)、平等化 (equalization) の三種類があった。北欧諸国は、地方政府には開発プロジェクトの優先順位の変化に応じて柔軟に支出を変えられる裁量権が重要であるとし、中央政府の公務員を地方公務員にする際、給与定員をセクターで縛らず無条件グラントとして確保するように働きかけた。

地方政府省はこの要求に応え、交付金に占める無条件グラントを九四／九五年度の一〇パーセントから九七／九八年度予算では二四パーセントに拡大した。条件付きグラントはPEAPの重点三セクター (初等教育、地方道路およびプライマリーヘルスケア) の事業経費として開始され、水と農業があとで加わった。無条件グラントは、人口と自治体の面積により算出される一般行政経費であり、人件費と物件費からなる。平等化グラントは、標準より達成度の低い県に対して特別に交付される資金であった。資金使途が限定される条件付きグラントは、交付金全体に占める比率が九四／九五年度の九〇パーセントから九七／九八年度の

七六パーセントに減少したものの、二〇〇一／二〇二年度予算には八七パーセントに回復し、その後も変化していない。また、平等化グラントは二〇〇一年度実績でグラント全体の一パーセント未満しかなく、現在でもそのままである。つまり、地方交付金予算の中心は現在にいたるまで条件付きグラントであり、デンマークなどが主張したほどには無条件グラントは拡大されなかった。

ムセベニが急進的な財政的分権化を指向したのは、PEAPと同様、一九九六年の選挙活動を経て国民のニーズに直接応えることの重要性を痛感したからであった。また、村の行政組織(LCI)は内戦時代のNRMの末端の抵抗評議会RC(Resistance Council)を起源としていた。九七年当時、最大の二国間ドナーのデンマークは、経常予算と開発予算の多くの執行権限を地方政府に交付すべきと唱え、地方政府省といくつかの地方政府の支持を取り付けていた。これに対し、IMF世界銀行、財務計画省は地方政府にはいまだ十分な行政能力がなく、中央政府が大きく指導する必要があるという漸進主義の立場であった。九八年に権限委譲(devolution)としての分権化を漸進的に実施し、まず中央に地方に対する貧困削減のための基金を導入するという折衷案が打ち出された。

一九九七年一月にバリーで開かれた援助国会合においてオランダはEUの議長国として、民主的な政治改革を求

む、とくに権力の分立、司法と議会の強化が必要で、野党の活動自由化については二〇〇〇年までに実現すべき、まもなく行われる地方選挙は分権化にとり重要なステップとの声明を出した。北部地域については南部との格差拡大、治安の不安定化に懸念を有し、反逆集団LRA(Lord Resistance Army)との政治対話が必要と表明した。分権化については、多くのドナーからの支持表明のなかで米国は地方政府の能力を確認すべきで、性急な支援は疑問と反論した。国連開発計画(UNDP)は貧困撲滅を中心に戦略を立てており、その柱は分権化と民間セクター支援であると述べた。また、地方開発の基金については世界銀行、オランダ、デンマーク、アイルランド、スウェーデンなどが必要性を確認した。英国は同基金が政府財政を構成する条件で同意すると注文を付け、独は経常予算支援を大規模に続けると、支援に際限がなくなる恐れがあるとコメントした。

一九九七年のウガンダはドナーからの厚い支持と前年の大統領選挙勝利を背景に分権化政策を本格的に稼働させた。PEAPにおいて優先セクターを明示し、それらのサービス・デリバリーを地方政府のもとで実施しようとした。こうしたイニシアティブのもとでムセベニは国際金融機関の示唆すら無視し、巧みにドナーを取り込んでUPE政策の推進に邁進した。それを開発計画と各省・ドナー協

議のうえで支えたのが財務計画省、とくにムテビレ次官であり、こうした政治から行政にいたるリンクには高いオーナーシップが備わっていたと考えられる。この時点で、ウガンダ政府の政策においては、分権化Ⅱサービス・デリバリーⅡ貧困削減の目的と手段は明確にリンクしていたし、ドナー側もそれを支援した。

2 新しい援助のモダリティ

一九九七／九八年度は、ウガンダにおいてさまざまな援助の新規モダリティが試みられた。セクター・プログラムはそのひとつであり、政府とドナーが共同で計画・投資し、結果重視のモニタリングを行うアプローチであった。

九七年に道路と教育セクターにおいて導入され、道路分野は世界銀行、教育分野は英国主導で開始された。この二つは、九七年から開始されたPEAPにおいて最も高い予算の伸びを示したセクターであった。セクター・プログラムと分権化は地方の貧困層を削減するという共通の目的を有し、条件付きグラントはセクター別の事業予算であるので、PEAPⅡセクター・プログラムⅡ条件付きグラントという整合的な計画を中央で作成することが可能であり、各県は九九年からこれに合致する形で地方政府予算計画書(Local Government Budget Framework Paper: LGBFP)の

作成に取り掛かった。

セクター・プログラムと分権化の協調的な部分は、前者が大きな資金をドナーから誘引し、それを通常バスケットファンドとして蓄えるために、地方政府にかつてない規模の資金が供与され、自主財源ではまかなえない本格的な事業展開が行えることである。地方政府にはインセンティブと使命感が生まれ、本来あるべき執行体制が確立され、運用のルールが組織内に浸透する効果が生まれる。つぎに、両者が衝突する部分は、膨大な業務と予算をこなせない地方政府に対するセクター省庁の苛立ちである。地方政府は学校や保健所という現場から上位の機関に順次報告をあげるが、それはしばしば不正確であったり遅延した。これに対し、ドナー側は次期の資金リリースを遅らせて改善を要求する。セクター省庁と地方政府省はバスケットファンド委員会ですらドナー側に対する改善策の説明に追われた。他方、地方政府、とくに県政府はセクターの拘束を受けた予算では自らの裁量権がなく、参加型で計画を作っても活用できない不満があった。

英国はオランダとともに初等教育と保健の二セクターでバスケットファンドを開始することで合意し、これが貧困行動基金(Poverty Action Fund: PAF)の原型となった(The Republic of Uganda 1998)。二セクターはPEAPの優先分野であり、条件付きグラントに入っていた。一九九八年

一二月の援助国会合においてP A Fの対象は初等教育、保健、地方道路、水の四セクターに拡大し、世界銀行もファイナンスの仕方についての留保付きで参加を表明した。P A Fは、P E A Pを具体化する資金を集めるために一般予算のなかに特化された基金である。ウガンダ政府はH I P C s救済措置によって浮いた資金をP A Fに回すことが義務付けられた。P A Fの政府歳出に占める割合は年々増加し、政府の貧困削減に向けたコミットメントの高さを示した。P A Fは開始された九七／九八年度に歳出の一七パーセントの規模であったが、毎年漸増して二〇〇〇／〇一年度には二九パーセントになった。地方政府は四半期毎に予算要求とモニタリング進捗報告を中央政府に対して行うことになった。

二〇〇七年時点でも、地方財政のうち条件付きグラント、平等化グラントの九割がP A Fにより担われている。イヤマーク型援助や条件付きグラントの多様化により、二〇〇二年時点で地方財政には三〇の異なる資金移転システムが存在し、政府の手続きが非常に煩瑣になった。予算全体の執行状況はわるくなかったが、条件付きグラントがよい効果をうんでいないことが問題とされた。県(district)と準郡の段階で計画や実施、予算管理能力をさらに高めることが課題となり、同年にF D S (Fiscal Decentralization Strategy) が作成された。地方政府のグ

ランツの利用の弾力化と中央に対する報告の簡略化が狙いとされ、多くのグラントが統合された。さらなる分権化の試みがバイロット県で行われ、下からの分権化計画や弾力的な予算執行と上からのP E A P、セクター・プログラムの制度趣旨をいかに調和させるか、さらに高度の行政的な技術が求められることになった。

北欧ドナーは地方におけるサービス・デリバリーと草の根民主主義を推進するために、県以下の単位での地域拠点型開発を支援していた。これらのドナーは総合的な開発と住民自治などのガバナンスの向上施策を組み合わせて援助する傾向があった。このアプローチにおいて問題となったのは、県以下の行政単位が政府予算の計画・執行権限を有していないことであった。その結果、プロジェクトの予算はドナー丸抱えとなり、コストがかかるので対象エリアが縮小され、近隣の地域に成果を広げられなかった。ウガンダ政府はすべての主要な地域にサービスを提供できないことがN R Mの政治的不支持に繋がる懸念を有していた。両者の懸念が合致して一九九七年までにすべての県に対する財政的分権化が開始されたのである。財政的分権化は九〇年代後半に飛躍的に進捗し、地方政府の政府予算に占める比率は一九九四／九五年度の一四パーセントから二〇〇〇／〇一年度に三四パーセントに増加し、現在も維持されている。

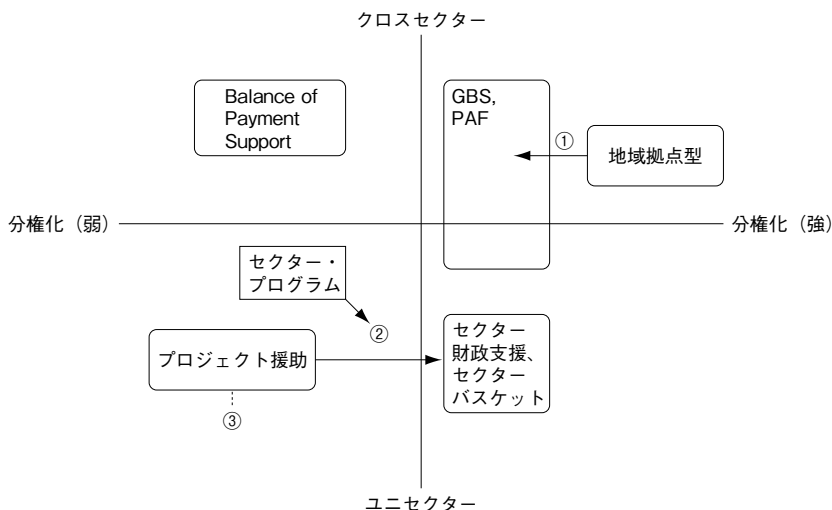


図1 開発支援モダリティの位置づけ

(注) GBS: General Budget Support, Balance of Payment は国際収支のバランスのための支援。

多くのドナーは地域拠点のプロジェクトを撤退させ、その資金をPAFに振り向けた。また、財政支援 (Budget Support) と呼ばれるアフリカでその後普及する援助モダリティが開始された。これはPAF同様に、財務計画省の中央銀行の口座にドナーの援助資金を直接投入する方式で、ウガンダ政府が推進した^{*2}。とくに一般財政支援というタイプは、使途が完全に自由な予算であった。ウガンダではPEAPからセクター・プログラムないしPAFを経由して条件付きグラントにいたるという、地方の一般層を受益者としながら、中央において運営される垂直的な予算スキームが発達した。これは中央政府の資金コントロールや監査を可能とし、ドナーにとっても拠出資金のアカウンタビリティを確保しやすかった。PAFのイヤマーク資金は支出が遅延することはあっても、大規模な腐敗や軍事費に転用される可能性は少なかった。

図1における①の地域拠点型の援助は北欧諸国、アイルランド、オーストリア、ベルギー、UNICEF、WFPなどが実施し、県や市、村の単位でプロジェクトを実施していた。たとえば、アイルランドは地方開発の支援、地方分権化の推進を目的とした。デンマークは総合開発プロジェクトを実施し、農民が自分達の力で開発計画を作成できるように支援を行った。財務計画省や一般省庁は、どのような事業が地方で実施されているのか実情を把握できな

いので熱心に支援しなかった。P A Fと一般財政支援の発達によりこのアプローチは急減する。②のセクター・プログラムは中央政府ベースのプロジェクトの一部を吸収し、セクター財政支援やセクターバスケットファンドに転換させた。どの省庁もセクター・プログラムを実施したが、二〇〇一年時点で教育、幹線道路、保健、司法の四つのプログラムが完成した。③のプロジェクト援助は継続しているが、ウガンダでは主流ではなくなっている。全体の傾向としては、分権指向が弱い中央政府に対するプロジェクト援助と分権指向が非常に強い地域拠点型の援助が減少し、適度に分権化指向のあるプログラム援助が増加した。また、政府財政の半分を援助で支える傾向が九〇年代末から現在まで続いている。

一九九七／九八年度は分権化政策ともリンクしてさまざまな援助モダリティが形成された。それは計画作成のプロセスであったり、資金の配分メカニズムであるが、地方にサービスを供給しようという一貫した意図は窺えた。しかし、セクター・プログラムは集権性の強い援助で、かつ単一のセクターを対象とするモダリティであった。また、開発資金の枠組みであるP A Fや一般財政支援は地域拠点型の援助資金を吸収し、かつこれを中央からの条件付きグラントとして供与し直したことで予算執行体制としては集権性を強める傾向があった。分権化による地方のサービス・

デリバリー強化の目的とは別に、連動した援助モダリティが集権的な性格を有していたことによって、ウガンダの分権化政策は中央主導、中央依存の傾向を深めたのである。

II 貧困の削減

一九九二年に人口の五六パーセントを占めていた絶対貧困層は九七年に四六パーセント、二〇〇〇年に三四パーセントに減少した。この最大の要因として財務計画省のムテビレ次官はコーヒー市場の自由化をあげていた。これには二五〇万人の小農が従事しており、彼等の得た現金収入が家計に現れた。九八年から同輸出は減少したが、魚、花の輸出が増え、九九年から金も主力輸出品になった。ただし、金は隣国のコンゴ民主共和国で産出されたものが持ち込まれたと推測されている(Economist 2007)。貧困率は二〇〇二／〇三年度にGDP成長率の低下と交易条件の悪化により三八パーセントに増加したが(Economist 2007)、〇五／〇六年度には再び三一パーセントに減少している。同年度においては都市部と比較して農村部の貧困率の減少が顕著であった(UBAS 2007)。

対外債務は九〇年代後半には全体の三分の二が国際金融機関からのもので、経常予算の三割が債務返済に充て

られていた。構造調整の努力が評価されたウガンダは、一九九八年四月にHIPC s 救済措置の適用により以降三〇年間にわたり六億五〇〇〇万ドルの債務が削減され、その後も主要国首脳会議(G8)において二国間債務の減免措置が加えられた。HIPC s の適用後は外国直接投資(FDI)も二〇〇一年の一億五〇〇〇万ドルから〇五年の二億六〇〇〇万ドルに増加した。債務問題の軽減化は、PEAPを通じてウガンダの優先セクター予算の拡充に寄与することになった。

PEAPの優先セクターのなかでも、初等教育と保健は特別の扱いを受けた。ウガンダのUPPE政策は、各家庭四人の児童まで授業料を無償化するものであったが(一九九六年二月、大統領声明)、対象は二〇〇二年七月に各家庭の児童全員に拡大された。九七年に国連児童基金(UNICEF)の協力によりUPPE就学児童の登録(headcount)が行われた。児童数は九六年の二九〇万人から九七年八月の五三〇万人に急増し、その四割は小学一、二年生であった。さらに、二〇〇二年に六九〇万人、〇四年に七四〇万人に増えている。この事業の量的な拡大は、ジェンダー格差の改善とともに評価されている。ただし、児童の留年・退学率は高く、内部効率性が問われている(Nishimura et al 2007)。また、児童の両親の学校への関わりはUPPEの導入後貧しい地域ほど弱くなっている

(笹岡・西村 2007)。

従来の社会セクターの予算は地方の現場には届きにくかった。初等教育の学校運営経費(capitation grant)も、条件付きグラントの一部として地方政府に交付されたが、一九九一年と九五五年の間は一三パーセントしか最終目的地の学校に届かなかった。こうした現状を調べたのが世界銀行などの公共支出追跡調査(PETs: Public Expenditure Tracking Survey)である(Reinikka and Svensson 2004)。

この調査では、初等教育・保健資金のサービス機関への到達の有無と、受領した資金額を分析した。調査結果を受けて、政府は月毎に機関間の資金の移転を新聞に公示するようになった。学校は地方政府から受領したグラントの明細を校舎の壁に張り出すことが義務付けられた。こうした対策の流れと合致して九七年にUPPEが行われ、九九／二〇〇〇年に資金の八〇／九〇パーセントが届くようになったとされた。ただし、資金の到着は遅く、校長や学校運営委員会の委員長が横領するケースも報告されている。

保健政策もヘルスケアのミニマム・パッケージを貧困層、女性と子どもを重点対象として、公平に提供しようとした。対象領域は、感染症、統合的小児疾患、リプロダクティヴ・ヘルス、公衆衛生などからなる。保健サービスは、分権化政策を踏まえて複数の行政段階に対応して活動を定めた。県病院は国から県の管轄に移行した。ミニマ

ム・パッケージの実践は、準郡以下に多くの役割を期待したが、初等教育と同様に施設設備、人員の配置などの対応が遅れた。HIV/AIDSはウガンダにおいて他国に先駆けて飛躍的に改善した分野である（一九九二年の感染率一八パーセントから二〇〇六年の七パーセント）。ウガンダが情報公開に熱心であったことや村レベルの普及活動の対策が効を奏したといわれている。二〇〇一年には基礎保健のコスト・シェアリング制度が廃止され、診察料を政府が支払うことになった。然しながら、サービス提供機関が住民に近くはなっても、多くの住民が保健サービスに満足していたわけではなく、問題があっても同機関や政治家に抗議できなかった。つい最近まで権力の地位にあった者が公衆をとがめて威嚇した社会においては、村民は抗議することによって何らかの報復が来ることを恐れる（Golobya Mutebi 2005）。

一九八〇年から二〇〇六年までの社会指標を比較したのが表Iである。とくに九八年から〇六年の間に各指標は相対的に改善している。ただし、これは治安の安定やHIV/AIDS感染率の低下、九〇年代の経済成長（換金作物の輸出）、さらにはUPPEなどセクター予算の増加によるところが大きい。また、五歳未満死亡率などはアフリカ一般でも低下しており（一九九〇年に一〇〇〇人あたり四三人から二〇〇二年に四〇人）、初等教育の純就学率も同様であ

表1 ウガンダの社会指標の変化

	1980	1990	1998	2006
人口（百万人）	12.8	17.8	21.0	27.4
初等純就学率	50	74	74	84
5歳未満死亡率	180	160	170	137
平均寿命	48	51	42	50.4

（出典）Uganda Bureau of Statistics, Statistical Abstract 各年版

る（九〇／九一年度の五四パーセントから二〇〇一／〇二年度の六二パーセント）。大きな傾向としては、所得貧困率の削減も社会セクター指標の改善も援助の拡大とともに漸進的に進んできた。

一九九八年に実施が開始されたウガンダ参加型貧困調査プロセス（UPPAP）は九つの県で貧困者の貧困についての見解を集めたフィールド調査である。この調査が注目されたの

は、家計調査において貧困が減少しているといわれた九〇年代末に「富むものはさらに富み、貧しい者はさらに貧しくなる」という貧困者の観察が紹介されたことにある。家計調査とUPPAPの観察結果の違いはおおいに注目されたが（McGee 2004）、二〇〇二／〇三年の家計調査において貧困率が増加したので、UPPAPがその予兆を把握していたとみなすこともできる。さまざまな援助モダリティが考案されたが、セクター・プログラムにしてもPAFにしても、絶対的な貧困者の参加と受益は限られていた。PAFにより地方に施設が建設され、行政の活動経費が提供

されたが、それはもともと資産をもっている者により利益を与え、小農やその地域社会を周縁化する傾向にあった(Lentz 2002)。

貧困の国内格差は大きく、なかでも北部地域と他地域の格差は顕著である。北部地域では一九九〇年代末にLRAの奇襲を逃れるために国内避難民が八〇万人以上になった時期もあった。北部地域はNRMにとって内戦期に交戦した旧政府軍の輩出地であり、最も政治的な支持の薄い地域であった。ムセベニとNRMは南部と西部を支持基盤にしており、北部と東部の支持は相対的に低く、また両地域の方が貧困の度合いは高かった。これに対し、政府は一般的な分権化政策による資源配分に加えて、北部に資源を提供する特別のプログラムを実施し、世界銀行はNUSAFという大規模な社会基金借款を供与した。しかし、二〇年にわたって継続した紛争が社会経済を疲弊させ、さらに人口の増加率や移動率の高さにより、社会指標は低いままであった。

貧困層の減少は市場の自由化措置の影響が大きく、民営化・市場化も分権化の一部であるという通常の定義づけに従えば、分権化のインパクトだという説明を行うこともできる。しかしながら、それは一九九七年以降の地方政府への分権化とは異なる意味である。九七年以降の分権化が地方政府に多くの予算を配分し、それが社会指標の改善に役

立ったことは推測できるが、予算の増加以外の分権化インパクトを特定して評価することは個々の意思決定プロセスやアカウンタビリティの実状に立ち入って分析する必要がある。援助モダリティの観点からは、ウガンダは分権化に連結する仕組みが集権的であったので、開発プロセス全般は評判ほどには分権化しておらず、資源を中央に集めて管理していた。また、社会セクターの各種利用料の撤廃はすべての階層を利用するものであったが、最貧困層をターゲット化したものではなかった。

III NRMの動機

ムセベニは内外の民主化圧力のなかで一九九六年および二〇〇一年の大統領選挙を「無政党政治」のもとで実施し、これに勝利した。これらは候補者が政党ではなく個人の資格で出馬する選挙であった。一九八〇年代のNRMの延長上の統治が続き、政党は結社の自由はあるが集会や活動の自由は著しく制限されていた。ムセベニは九六年の大統領選挙において七六パーセントの得票を得た。対戦相手は民主党の党首セモゲレレで、ムセベニの政権で第二副首相を務めた人物であった。九六年と二〇〇〇年の間にドナーとの密接な協力のもとで多数の改革が行われたが、大量の援

助の流入とともに汚職の噂も増加した。ムセベニは疑いのある閣僚に法的処罰を与えなかったが、報道がやまないと、辞任させる措置をとった。

ムセベニは、複数政党制は党派主義 (sectarianism) の復権に通じるのでウガンダには不適当で、かわりに広範な支持を集めたNRMが宗派や地域などの相違を超えて団結を推進できると述べた (Museveni 1997)。複数政党制の不在に対する批判を補うものとしてNRMが重視したのが地方議会／政府 (Local Councils) であった。地方には五段階のLCシステムが存在し、下位の意見が上位に上がるピラミッド構造の議会・行政システムであった。一九九〇年代の分権化政策は、この全国組織を基礎としてサービスの広汎かつ効率的な提供を目指した。無政党政治のもとで分権化は一般市民の行政や政策決定過程への参加促進を意味したが、NRMの勢力が地方議会・政府を覆い尽くしている地域では、反対派にとっては困り込まれたなかでの自治であった。無政党政治に対する批判は内外からなされた。内部は政党政治を行いたい野党ないしはNRMの権力基盤から外れている政治集団であり、反政府系の日刊紙モニター (Monitor) などに動向が掲載された。外部は欧米ドナーやNGO、人権団体などである。一部の研究者もそのなかに含まれ、カスファール (Kasfir 1998) は一九九六年のムセベニ圧勝を受けて、「無政党民主主義」という皮肉

な概念を提出し、すべての成人が無政党という政党に所属し、政党は存在しても政治活動は妨げられると説明した。

ムセベニとNRMは、二〇〇〇年に複数政党制に対する国民投票を実施した。野党をはじめは歓迎したが、活動の自由が解除されないことがわかとボーコットに転じた。投票率は五一パーセントで、九一パーセントが支持に回った。これを受けた〇一年の選挙ではベシジェというNRMを離脱した強力な対抗馬が出現した。結果はムセベニが六九パーセント、ベシジェが二八パーセントであった。選挙後ベシジェは選挙における脅迫と不正を裁判に訴えたが、却下された。同年の議会選挙でNRMは二八二の議席中二三〇を得た。しかし、〇三年にムセベニは複数政党制への移行を宣言し、〇五年の国民投票もこれを承認した。ムセベニの任期が憲法の規定上二期までしかないことも問題とされたが、これはNRMが圧倒的多数の議会において憲法改正動議として承認された。〇六年にはベシジェが率いるFDC (The Forum for Democratic Change) という新政党がNRMにとっての脅威となった。ベシジェは選挙の前年に反逆やレイプの容疑で逮捕されたが、スウェーデン、オランダ、英国が相次いで抗議の意味で援助を停止し、〇六年一月には釈放された。大統領選は六八パーセントの投票率で、ムセベニが五九パーセント、ベシジェが三七パーセントであった。ベシジェは前回より一〇パーセント

得票率を伸ばしたが、北部地域の支持が最も厚かった。続く議会の選挙でNRMは三一九議席中の一八七議席を獲得した。

このように一九九六年からの一〇年間のあいだにNRMは民主化の圧力にさらされ、二〇〇六年には複数政党制の導入に踏み切った。ムセベニが内戦後に権力を掌握した時、既得権益層とのつながりはなく、政府の縮減をためらわせるものはなかった。そこで政府の定員を一九九六年までの間に三二万人から一五万六〇〇〇人に削減した。大臣ポストも三八から一七に削減し、軍部も一九九〇年から九六年の間に一〇万人から四万人に縮小した。このような公共セクター改革が国際金融機関の評価をうみ、その後の安定した援助の流入を可能にした。九七年のPEAPは九六年の大統領選挙における貧困削減の公約を集大成したものであった。その手段として公式に強化されたのが分権化政策と重点セクター予算の拡充であった。このようなPRS、公共セクター改革と分権化の繋がりをドナー側は評価し、さらに支援を増加したのである。

一九九六年以降のムセベニ政権は持ちうる資源を動員して選挙対策を行う必要があった。その手段がNRMに忠誠をつくす人間に社会的に高いポストを与える措置であった。公共セクター改革がドナーから高く評価されていたので、中央政府を再び拡張することはできなかった。そ

こで、注目されたのが半自治的な組織 (semi-autonomous agencies)、地方政府と議会、そして軍部であった。半自治的な組織は、地方政府財政委員会 (LGFC) やウガンダ司法研究所 (JSIU) などが例にあたるが、政府の諮問・協議・モニタリングの役割が多い。その数は二〇〇二年までに約七〇となり、一部はドナーからも活動費の支援を受けたが、政府と機能が重複し、スタッフは政府の給与規程の制約を受けず高給である。PRSは地方政府を拡充する理由付けを政府に与え、地方政府職員、小学校教員や保健スタッフが増加した。この結果、二〇〇三年までに伝統的な公務員は二〇万人に増加し、半自治的な組織に勤務する職員は五万人となった。また、一九九六年以降副大臣ポストが増加し、二〇〇一年以降大臣は六七名になった。軍部は北部のLRAとの戦闘を理由に軍事費を伸ばしたが、九八年にはコンゴ民主共和国北東部にも防衛を理由に派兵し、二〇〇三年には一時的に五万六〇〇〇人の規模に拡大した。

こうしたポスト作りのなかでも、ムセベニ大統領は「新しい県を創設することで大量の新しい職を作り、各人にパトロネージの機会を与えた」(Mwenda 2007)。それによって、潜在的に反対派になりうるリーダーを政府の給与袋に引き込み、中立化させた (Green 2008)。新しい県という「選挙区の創出」は、固有の算定式によって地方政府職

表2 県と国会議員の数

年	県の数	国会議員の数	県あたり国会議員の数
1996	39	288	7.4
1999	45	294	6.5
2002	56	305	5.4
2005	70	306	4.4
2008	80	330	4.1

(出典) Green 2008: 11 (Table 4).

員や国会議員を連動して増加させたが、その変化は表2のようになっている。分権化によって一二年の間に県の数は倍増した。ウガンダの自治体新設は、選挙前にNRMが新しい県候補の権力エリートに次回の集票と見返りに提案する傾向が強い(Green 2008)。

もちろん、一九九七年の時点でムセベニもNRMもPRSやそれと連動する分権化政策が選挙前の集票マシーンに使えると踏んではいなかった。ドナーの

側はセクター・プログラムの誕生という契機もあって、NRMが望む中央主導の分権化政策に同調し、地方政府に条件付きグラントを垂直的に交付する方法を支援したが、これは国際金融機関や英国も望んだ路線であった。北欧諸国には、地方政府に無条件グラントを交付し、より地方主導で資金計画を立てる方法を望む傾向にあったが、PAFを多セクター基金とすることを引き換えに中央主導路線に同意した。米国はNGOを通じて地方における開発や保健セクターの支援を行っていた。ドナーはさらにもうひとつの

新しい援助モダリティとして財政支援という援助形態を開始した。この援助は、貧困国の財政全体を支援し、優先分野の確認はするものの、特定の支出部門にイヤーマークするものではなかった。この援助の効果についての開発政策上の評価はここでは省くが、ウガンダのガバナンス全般にとっては二つの意味があった。

第一は、ウガンダ政府、とくに財務計画省が援助モダリティとして最も重視した財政支援は、地方へのグラントを拡充することに寄与したが (Stefensen 2005)、軍事費の増加にも役立ち、使途不明金も含まれていた (Mwenda and Tangri 2005)。ウガンダの軍事費は一九九六年に八八〇〇万ドルであったが、二〇〇三年に一億五〇〇万ドル、二〇〇四年に二億ドル前後に増加している。これはNRMを支える多数の工作資金になりえ、幽霊兵士の口座は小型汚職の温床になった。第二は、財政支援やPAFのような資金援助はプロジェクト援助と比較してドナーが即座に拠出を拒むことができるので、政治的コンディショナリティ（政策付帯条件）を受け取り国に対して強める効果をもった。このことが実証されたのが九八年にウガンダがコンゴ民主共和国に侵攻してからの援助減額であった。ウガンダの援助受取額はこの侵攻の後に一九九七年の八億一三〇〇万ドルから九八年の六億四七〇〇万ドル、九九年の五億五五〇〇万ドルに減少した (OECD 2001)。

ムセベニ大統領とNRMにとってこの記憶は痛烈なものとなったであろう。さらに、二〇〇二年の隣国ケニアでのモイ政権の平和的な交替が大きく影響し、〇三年の複数政党制への宣言につながったと考えられる。

地方に目を転じたときに、分権化政策は地方の市民の参加と活力を高める筈であった。そのための参加型の計画作成やUPPAPという貧困調査も実施された。地方政府の資金は拡大し、サービスが最終目的地に届くための各種の努力も行われた。他方で、地方を中央に依存させる政策が進行した。それは条件付きグラントの増加であり、地方税の廃止による地方歳入の減少であった。代表的な地方税のGPT (Graduated Personal Tax) は人頭税の流れを汲む一八歳以上の成人男性(賃金労働で働く女性を含む)にかけられる税で、徴税コストが大きいという意味で非合理的な税であったが、地方政府の最大の収入源であった。GPTは二〇〇一年に一万シリングから三〇〇〇シリングに単価が引き下げられ、さらに〇五年に廃止された。これは〇六年の複数政党制での選挙直前の措置であり、人気取り政策とみなせるが、同時に地方政府をより中央依存にさせた。ウガンダの地方政府の自己歳入比率は九七／九八年度の三五パーセントから〇三／〇四年度の一〇パーセントに減少した。つまり、ウガンダという中央政府は外国援助に、地方政府は中央政府に過度に依存している構図である。

NRMは選挙での勝利と見返りに分権化政策という名目で多数のポストを提供した。これは民主的分権化の本来の目的である「下からの参加」を促進する内容ではなく、中央と地方のエリートをサポートロネージ・ネットワークで繋げるものであった(Crook 2003)。拡大された地方政府はNRMの支持基盤ではない東部と北部を含めて全国に及んだ。これは同質的なバトロネージのネットワークの拡大というよりも、敵対する可能性のある勢力を繋ぎ留めておくとする方針と見受けられる。つまり、ネットワークはより不安定で、短中期的な取引に近い。ただし、この策はムセベニとNRMにとっては選挙での勝利を確実にし、得票率の低い東部と北部での回復を狙うものであった。分権化の動機は貧困削減から徐々にNRM体制の維持にすり替えられた。

腐敗はドナーとの間で焦眉の問題となった。二〇〇三年の援助国会合ではドナーがガバナンスと反腐敗(anti-corruption)に対する共同ステートメントを提出した(Consultative Group Meeting 2003)。会計検査院が議会に報告した各年の使途不明金は二〇〇〇億シリング、政府予算の七・五パーセントに達しており、ドナーにとっては国内の納税者に事態を説明することが困難になっていると前置きし、緊急に行うべき活動計画が提案された。このなかで地方政府との関係についても言及され、政府予算の三割

が地方政府に配分されるなかで、腐敗も地方に波及している証拠があると述べた。そして、この問題はサービスの再集権化 (re-centralisation) によって解決されるべきではなく、分権化政策が新しいツールをとまなうことで対処されるべきと論じた。個別の議論では、多くのドナーがムセベニの複数政党制の宣言を支持した。また、EUやIMFは〇二／〇三年度予算の一部が軍事費に流用され、財政支援が一時停止された問題を提議した。これらの論点はそれぞれ当然のように聞こえるが、どの論点も相互の関係や、新しい県のパトロネージ・ネットワークとの関連を指摘したものではなかった。

政府予算やサービスの拡大にもかかわらず、ムセベニとNRMに対する政治的支持は一九九六年から二〇〇六年までの間に漸減していった。南部地域のブガンダなどには一九六〇年代の連邦制を復活させる動きがあり、連邦主義者たちはNRMではなく野党を支持する傾向があった。とくに二〇〇六年の複数政党制での選挙は、接戦とはいえないまでも緊迫した内容となった。このような政治過程において、NRMは地方政府を政治的資源として活用するようになり、新しい県の創出が全国的に展開された。ムセベニは西部出身であり、NRMは西部と南部から政治的に支持されていたが、分権化政策は当初NRMの膝元における対立を封じ込めるものであった (Johannessen 2006)。地域

(州) よりも小さな単位の県に対して高度の自治を与えることは連邦主義の予防になると考えられたのである。新しい県の創設はそれと同様の論理が全国展開したものとも考えられる。

ただし、地方政府の過剰がサービス・デリバリーの向上になり、貧困削減になるとは考えにくい。議員や行政官の人件費中心の政府拡張策はもともNRMの政治姿勢とは対極的なものであったし、援助依存路線のさらなる推進でもあった。ウガンダが当初の分権化路線から撤退してきた徴候は県の増加という見地から二〇〇二／〇三年には明らかになってきた。これは複数政党制への移行をNRMが決断する時期と前後している。さらに、〇六／〇七年度より首席事務官 (CAO: Chief Administrative Officer) などの地方政府の幹部行政官が中央政府任命に切り替わった。この動きには、地方政治家からの危ない誘いかけを回避する意味があるかもしれないが、自治の後退であることは否めない (斉藤 2007: 35)。筆者はこれらの動きから当初の貧困削減を政策目標として掲げた分権化政策は一〇年が経過して相当程度変質したと考える。

おわりに

ウガンダの県政府（自治体）の数は八〇で、県あたりの平均人口は三八万三〇〇〇人である（Green 2008: 2）。この数が分権化による貧困削減という目的を果たすのに合理的な数字なのかどうか問われている。分権化が地方におけるサービス・デリバリーの提供に有用と考えても、それには経済学的なコストパフォーマンスもあるし、行政学的なキャパシティの問題もある。ただし、貧困削減とは成果が出るまでに非常に時間がかかる複合的な政策領域であり、単一の政策改革ですぐに実現をかなえられるようなものではない。多くの場合、成果が出るまでの長期的な視点や忍耐が国際社会には求められることになる。

ウガンダの分権化政策の政治学的な含意は、一九九六年以降民主化政策の遅れを補う意図をもっていた。はじめの一〇年間は、無政党政治のもとでムセベニやNRMへの支持と得票を増やすために分権化が使われ、各種のセクターのサービス・デリバリーと連結することが真摯に期待された。その時点では、ドナーはウガンダの民主政治に不満をもっている、従来の経済パフォーマンスや公共セクター改革の実績、スーダンが軍事支援するLRAとの戦闘終結

という観点からウガンダを支援し、PAFや一般財政支援を拡大させた。各種セクターにおいては、ドナーの資金を利用して初等教育の授業料や保健の受診料が削減され、税ではGPTが削除された。この流れは分権化が貧困削減を達成するという論理のもとで正当化されるが、実際には所得貧困の減少は二〇〇〇年代に入ってからかつてほど明確ではなくなる。所得貧困の減少は一九九〇年代の輸出作物のブームによって支えられていた。それを支えたコーヒーは貧困層を含む一般農民に収益が届く産品であったが、輸出の重点が魚や花になるとその影響は低下し、さらに金になると、コンゴ民主共和国からの搬入に携わる一部の民間企業と軍にしか利益が届かなくなった。輸出の多角化という本来経済の安定にとってセーフガードになる貿易政策が貧困削減の促進に繋がらないディレンマが生まれたのである。

二〇〇六年以降の分権化政策は複数政党制の代替という動機を失ったが、より純化したパトロネージ体制の継続という論理により牽引されている。地方政府の増加は合理性の根拠を失い、地方の市民に対するサービスよりも地方で票をとりまとめる権力エリートやそれを支えるブローカーに対するサービスがNRMおよび政府の眼目であることが明らかになった。貧困削減のために必要であった地方機関という手段の増加はそれ自体が目的となった。ムセベニと

NRMは複数政党制を国際社会に示し、地方政府などの政治ポスト提供の手法で二〇〇六年の選挙をなんとか勝利することができた。二〇〇六年には中等教育の無償化が選挙で公約され、翌年に実現している。初等七年、中等四年で合計一一年間の公教育が無償となったのである。しかし、ムセベニは三期目になり、野党との票差は縮まり、NRMの打つ手は限られてきている。ウガンダ政府はドナーからの圧力に弱く、ドナーが大挙して資金の供与を停止すれば政府の運営は破綻する。〇五年のベシジェの逮捕時の三カ国による援助停止は実際にそれを予見させるものであった。そうしたなかで、国際金融機関を中心とした外国借款の債務は増加し、二〇〇〇年代前半の間に対GDP比で六割から七割に増加している。

ドナーの責任は二〇〇〇年代に入って、とくに二〇〇三年あたりからは徐々に明らかになってきた。たしかに以前からウガンダのガバナンスに対するドナーや国際的な市民社会からの批判には強烈なものがあつた。しかし、関心の中心は腐敗の防止であり、NRMの開発援助を利用した統治のあり方に対する基本的な注文は突きつけられなかった。NRM側の分権化に対する動機の変化に関して、ドナー側は自らの視座の制約を認識し、NRMに誘導されたプロセスを自戒しなければならないであろう。分権化政策を推進する政治勢力のさまざまな動機と効果についてド

ナーはより眼力を高める必要があるし、民主化（とくに、複数政党制）、分権化や公共セクター改革などの政策改革の相互の関係についても分析力を高める必要があるだろう。

しかし、外交的な観点からはドナーの強力なウガンダ支援は容易に変化しそうもない。スーダンにおけるイスラム原理主義の浸透と不安定、ダルフール問題、二〇一一年のスーダン南部の独立信任投票、コンゴ民主共和国における地方集団の抗争と混乱という隣国の状況がそれを物語っている。二〇〇七年三月、ウガンダはソマリアにAUの軍隊の先陣として派兵したが、これは不安定な東アフリカにおける砦としての同国の地位を国際社会に示そうとするものであった。IMFもウガンダの軍事費増大は大きな問題としながらも、経済的なパフォーマンスはいまだに評価している。分権化から貧困削減という論理は曖昧となり、分権化は政治権力の延命装置と化しつつあるものの、ウガンダはドナーにとって地域内の援助の重点対象国であり続けている。二〇〇六年時点で最大の二国間ドナーは米国と英国であり、米国が二億四〇〇〇万ドル、英国が二億一〇〇〇万ドルと圧倒的な規模の資金を供与し、政府開発援助（ODA）の純支出総額は国際機関を含めて一五億五〇〇〇万ドルに達している。

●注

- *1 筆者は一九九六年～九八年にウガンダの財務計画経済開発省（以下、「財務計画省」）に勤務した。
- *2 もともと財務計画省次官のムテビレ（Mutebile）氏の発案であったことが知られている。
- *3 くわしくは、一般財政支援やセクター財政支援、P A F一般支援などのカテゴリーに分かれる。

●参考文献

- 斉藤文彦 (2007) 「ウガンダの地方分権再考」『アフリカにおける地方分権化とサービス・デリバリー』二・二章、国際協力機構、一九一四〇頁。
- 笹岡雄一・西村幹子 (2007) 「低所得国における教育の地方分権化」『国際開発研究』一六卷二号、一一一―一二三頁。
- Consultative Group Meeting (2003) *Statement of Uganda's Development Partners on Governance and Anti-Corruption*.
- Crook, Richard (2003) Decentralization and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations. *Public Administration and Development* 23: 77-88.
- Crook, R and Manor, J. (1998) *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge University Press.
- Crook, R. and Sverrisson (2001) *Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis or Is It West Bengal Unique?* IDS Working Paper, 130. Institute of Development Studies.

- Economist Intelligence Unit (2007) Country Profile 2007 Uganda (www.eiu.com/schedule)
- Glooba-Mutebi, Frederick (2005) When Popular Participation Won't Improve Service Provision: Primary Health Care in Uganda. *Development Policy Review* 23(2): 165-182.
- Green, Elliott (2008) *District Creation and Decentralisation in Uganda*. Working paper Series 2. Crisis States Research Centre.
- Johannessen, Cathrine (2006) *Kingship in Uganda: The Role of the Buganda Kingdom in Ugandan Politics* CMI Working Paper 2006: 8 CHR. Michelsen Institute.
- Jütting, J. et al. (2004) *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*. Working Paper No.236, OECD Development Centre.
- Kasfir, Nelson (1998) "No-party Democracy" in Uganda. *Journal of Democracy* 9(2): 49-63.
- Lentz, Andrew (2002) Assessing the Impact of Uganda's Poverty Action Fund: A Participatory Rural Appraisal in Kamuli District. World Learning (www.worldlearning.org).
- McGe, Rosemary (2004) Constructing Poverty Trends in Uganda: A Multidisciplinary Perspective. *Development and Change* 35(3): 499-523.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2000) *Uganda's Poverty Eradication Action Plan: Summary and Main Objectives*.
- (2001) *Budget Performance Report, 1998/99-2000/01*.

- Mitchinson, Robin (2003) Devolution in Uganda: An Experiment in Local Service Delivery. *Public Administration and Development* 23: 241-248.
- Museveni, Yoweri (1997) *Sowing the Mustard Seeds: The Struggle for Freedom and Democracy in Uganda*. Oxford: MacMillan.
- Mwenda, Andrew, M. and Roger Tangri (2005) Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda. *African Affairs* 104(416): 449-467.
- Mwenda, Andrew, M. (2007) Personalizing Power in Uganda. *Journal of Democracy* 18(3): 23-37.
- Nishimura, Mikiko and Takashi Yamano, Yuichi Sasaoka (2007) Internal Efficiency under the Universal Primary Education Policy in Rural Uganda. *Journal of International Development Studies*, 16(1): 69-81.
- OECD (2001) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1995-1999*.
- Piron, Laure-Hélène with Norton, Andy (2004) *Politics and the PRSP approach: Uganda Case Study*. Working Paper 240. Overseas Development Institute.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004) Local Capture: Evidence from the Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics* 119(2): 679-705.
- Stelenssen, Jesper (2005) *General Budget Support and Decentralisation in Uganda*. Working Paper, Joint Donor Evaluation of General Budget Support: Kampala.
- Steiner, Susan (2007) Decentralisation and Poverty: Conceptual Framework and Application to Uganda. *Public Administration and Development* 27: 175-185.
- The Republic of Uganda (1998) *Poverty Action Fund. Guidelines and Operational Modalities*.
- Uganda Bureau of Statistics (2007) *The 2005/6 Uganda National Household Survey Socio Economic Report*.
- World Bank (2001) *Attacking Poverty. World Development Report 2000/01*. Washington D.C.

(研究費・助成金) 国際協力機構